
З. ГЛАДУН

доцент кафедри кримінального права
та процесу Львівської комерційної академії,
кандидат юридичних наук, доцент



УДК 351.77(477)

Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері охорони здоров'я за законодавством України

У статті розглянуто категорії «правова охорона здоров'я», «об'єкти і суб'єкти охорони здоров'я», «адміністративно-правова охорона здоров'я». Автор розрізняє охорону індивідуального здоров'я людини та охорону громадського здоров'я, стверджуючи, що вони регулюються нормами практично всіх галузей права, однак домінуючими серед них є норми адміністративного і цивільного права. У статті здійснено спробу провести аналіз адміністративно-правової охорони здоров'я, досліджено адміністративно-правову природу і види правовідносин, які виникають у цій сфері.

Ключові слова: охорона здоров'я, адміністративно-правові відносини, об'єкти і суб'єкти, зміст та види адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я.

Постановка проблеми. Як юридичні терміни «здоров'я» та «охорона здоров'я» широко застосовуються в сучасному законодавстві, зокрема в Конституції України, Основах законодавства України про охорону здоров'я (далі – Основи) [1], численних законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах. Правові норми, що містяться в цих актах, регулюють суспільні відносини, які складаються у сфері

надання медичної допомоги й охорони здоров'я як окремої особи, так і певної групи осіб (наприклад, працівників підприємства чи якоїсь окремої сфери – водіїв транспортних засобів, шахтарів, державних службовців та ін.) чи населення (села, міста, району, області, країни) загалом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасній науковій літературі є чимало спроб сформулювати і подати

наукове визначення категорії «здоров'я людини». Найпростішим, на нашу думку, є визначення, подане автором відомого тлумачного словника російської мови С. І. Ожеговим: «Здоров'я – це правильна, нормальна діяльність організму» [2, с. 231]. Сучасний тлумачний словник української мови визначає, що «здоров'я – це стан організму, при якому нормально функціонують усі його органи» [3, с. 142]. У західній науковій літературі вважають, що вперше універсальне визначення здоров'я людини дав Річард Сігеріст (США) в 1940 р., який указав, що «здоров'я – це не просто відсутність хвороб, а це щось позитивне, радість життя, бадьоре сприйняття людиною всієї відповідальності, покладеної на неї життям» [4, с. 808]. Правовим питанням здоров'я людини присвячені дослідження таких сучасних українських науковців: С. В. Антонова, Н. Б. Болотіної, В. Б. Булеци, Р. Ю. Гревцової, Л. М. Дешко, І. Я. Сенюти, С. Г. Стеценка, О. Ю. Кашинцевої, А. М. Коваль, Н. І. Копачовець, Б. О. Логвиненка, К. Б. Наровської, А. А. Старченко, Д. В. Карамішева та ін.

Однак нині жодне з визначень поняття «здоров'я людини» не можна вважати універсальним. Лише умовно універсальним на сучасному етапі розвитку науки, осягнення та осмислення феномену людського життя є визначення здоров'я людини, указане в преамбулі Статуту Всесвітньої організації охорони здоров'я (далі – ВООЗ) (1946 р., уточнене в 1997 р.): «здоров'я – це динамічний процес повного фізичного, психічного і соціального благополуччя, а не лише відсутність хвороб чи фізичних дефектів» [5, с. 189].

Саме це сучасне визначення здоров'я застосовується як у міжнародному праві, так і в сучасному українському законодавстві. Воно містить багато запозичень із норм міжнародного права, зокрема документів ВООЗ. Уперше в Україні термін «здоров'я» знайшов своє нормативне закріплення і визначення свого змісту у ст. 3 Основ [1]. Пізніше цей термін неодноразово застосовувався в інших нормах законодавства про охорону здоров'я, зокрема в законах України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про захист населення від інфекційних хвороб», «Про психіатричну допомогу», «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині» та інших актах законодавства. Цей термін використовується також і в підзаконних актах, зокрема в актах Міністерства охорони здоров'я України. Для прикладу можна навести наказ цього Міністерства від 27 грудня 2001 р. № 528 «Про затвердження Гігієнічної класифікації праці за показниками шкідливості та небезпечності факторів виробничого середовища, важкості та напруженості трудового процесу» [6] або наказ Міністерства від 16 лютого 2004 р. № 86 «Про затвердження порядку проведення експертизи документів, що подаються для видачі сертифікатів на ввезення в Україну та вивезення з України наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів» [7]. Отже, категорія «здоров'я людини», незважаючи на свою біологічну і фізичну природу, має також свій юридичний зміст і як науковий термін закріплена та зустрічається у відповідних актах законодавства.

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження засад адміністративно-правового регулювання відносин у сфері охорони здоров'я. Говорячи про охорону здоров'я людини, маємо на увазі певну систему врегульованих правовими нормами суспільних відносин, які виникають у цій сфері, метою яких є досягнення людиною найбільш досяжного рівня фізичного і психічного здоров'я, суб'єктами якої є фізичні та юридичні особи, зокрема пацієнти та медичні працівники, медичні заклади та органи публічної влади [1]. Отже, серед цих заходів (організаційних, фінансових, кадрових та ін.) важливе місце займають саме правові заходи, що дає підстави говорити про охорону здоров'я правовими засобами, або про правову охорону здоров'я.

Виклад основного матеріалу. Під правовою охороною здоров'я слід розуміти сукупність юридичних заходів і засобів, які спрямовані на збереження, зміцнення і відновлення індивідуального та громадського здоров'я. До них, наприклад, відносять закріплення у правових нормах нормативів чистоти питної води, чистоти повітря, якості продуктів харчування, організації служби надання медичної допомоги та охорони здоров'я, певний порядок проведення тих чи інших медичних процедур чи маніпуляцій, порядок проведення медичного огляду пацієнта та діагностики захворювань, збір та поширення медичної інформації, встановлення прав та обов'язків особи, яка перебуває на лікуванні в медичному закладі, та ін.

Об'єктами правової охорони здоров'я можуть бути:

– індивідуальне здоров'я окремої людини (фізичної особи);

– громадське здоров'я (тобто здоров'я певної групи осіб (трудового колективу підприємства, установи, організації) чи населення села, селища, міста, району, області або всієї країни).

Індивідуальне здоров'я окремої людини (фізичної особи) є природним благом людини. Воно характеризується хорошим фізичним і психічним станом особи, добрим самопочуттям, гарним настроєм. На охорону і зміцнення здоров'я людини спрямована діяльність усієї системи охорони здоров'я та медичних працівників, і така діяльність регулюється правовими нормами як публічного (конституційного, адміністративного, фінансового, кримінального та інших галузей права), так і приватного, зокрема цивільного, права.

У науковій літературі і в законодавстві терміни «громадське здоров'я» та «здоров'я населення» часто вживаються як ідентичні. І за великим рахунком для цього є достатньо підстав. Разом із тим термін «охорона громадського здоров'я» («здоров'я населення») як юридична категорія характеризується такими ознаками:

– це одна із внутрішніх функцій сучасної держави, частина її гуманітарної і соціальної політики;

– це певний вид професійної діяльності спеціально підготовлених медичних працівників, для яких вона є основним видом діяльності;

– її метою є профілактика і лікування захворювань, зміцнення здоров'я людей;

– суб'єктами цього виду діяльності є окремі фізичні особи, яких медична діяльність супроводжує впродовж усього життя від народження і аж до смерті, медичні та фармацевтичні працівники,

медичні заклади, а також органи публічної влади, які здійснюють керівництво цим процесом;

– в основі цих відносин є публічний інтерес (охорона саме громадського, а не індивідуального здоров'я), і вони регулюються нормами переважно публічного, зокрема адміністративного, права.

Охорона здоров'я населення як комплекс загальнодержавних і громадських заходів, метою проведення яких є зміцнення здоров'я людей і які здійснюються органами публічної (державної і муніципальної) влади, є об'єктом дії норм як приватного, так і публічного права. Однак саме норми публічного права у цій сфері правового регулювання є визначальними і домінуючими як кількісно, так і якісно.

За період незалежності України в основному сформована нормативно-правова база з питань охорони здоров'я, до складу якої входить понад 5,5 тисячі законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів. Вони мають комплексний характер, оскільки містять норми багатьох галузей права, зокрема адміністративного, цивільного, кримінального, фінансового, трудового, соціального забезпечення тощо. Міністерство охорони здоров'я (далі – МОЗ) за участю інших центральних органів виконавчої влади у співпраці з Верховною Радою та Кабінетом Міністрів України провело значну роботу з формування нормативно-правової бази у сфері охорони здоров'я, зокрема з розробки і прийняття підзаконних відомчих нормативно-правових актів, з яких понад 3,5 тисячі – санітарні правила і норми. Щороку МОЗ України приймає близько

тисячі наказів нормативного характеру. Так, у 2010 р. Міністерство прийняло 832 накази нормативного характеру (у 2009 р. – 1103 накази), з яких 62 – спільно з іншими центральними органами виконавчої влади, 35 наказів зареєстровано в Міністерстві юстиції України [8].

Саме норми публічного права нормативно визначають мету і завдання цих заходів, закріплюють повноваження відповідних органів публічної, зокрема медичної, адміністрації, шляхом встановлення ієрархічних зв'язків поєднують мережу органів, закладів та установ охорони здоров'я в єдину національну систему охорони здоров'я. Водночас надання медичної допомоги окремій людині (пацієнту), регулювання відносин між пацієнтом та його рідними і близькими, з одного боку, і медичним закладом чи працівниками охорони здоров'я – з другого, регулюються нормами приватного (цивільного) права.

Серед правових норм, які регулюють відносини у сфері охорони громадського здоров'я, центральне місце належить нормам адміністративного права, що дозволяє говорити про адміністративно-правову охорону здоров'я. Адміністративно-правова охорона здоров'я передбачає здійснення певного виду різноманітних заходів із метою забезпечення і зміцнення здоров'я засобами адміністративного права. Наприклад, наказом МОЗ України від 30 липня 2012 р. № 578 «Про порядок проведення медичного огляду та спеціальної перевірки особи, яка претендує на зайняття посади, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування» [9] встановлено порядок збирання та передачі медичної інформації,

яка за своїм правовим статусом є конфіденційною і на яку поширюються певні обмеження щодо її розповсюдження.

У результаті реалізації норм адміністративного права виникають адміністративно-правові відносини, що є суспільними відносинами, урегульованими нормами адміністративного права, в яких сторони беруть участь як носії прав та обов'язків, установлених і забезпечених адміністративно-правовими приписами. Метою встановлення адміністративно-правових відносин є впорядкування за допомогою відповідних правових норм суспільних відносин, які виникають між їх суб'єктами, і встановлення певного адміністративного правопорядку в цій сфері. Зміст адміністративних правовідносин становлять суб'єктивні права та юридичні обов'язки їх учасників, зокрема їх нерівність, підлеглість одних суб'єктів іншим, наприклад органам влади, які наділені певними владними повноваженнями. Вони характеризують юридичний зв'язок між суб'єктами, які стають носіями взаємообумовлених суб'єктивних прав і юридичних обов'язків. Наприклад, відповідно до ст. 6 Основ, кожна особа має право на кваліфіковану медичну допомогу, включаючи вільний вибір лікаря і закладу охорони здоров'я; достовірну і своєчасну інформацію про стан свого здоров'я і здоров'я населення, включаючи існуючі й можливі фактори ризику та їх ступінь; можливість об'єднання в громадські організації з метою сприяння охороні здоров'я; правовий захист від будь-яких незаконних форм дискримі-

нації, пов'язаних із станом здоров'я та ін. Суб'єктивним правом хворої людини є право дати згоду (чи відмовитись) на застосування методів лікування, запропонованих лікуючим лікарем чи лікарем-консультантом. Стаття 10 Основ визначає обов'язки громадян у сфері охорони здоров'я. Водночас у медичного працівника домінуючим є обов'язок надавати медичну допомогу пацієнтам, а також виконувати інші професійні обов'язки, установлені ст. 78 Основ, а ст. 77 Основ закріплює професійні права та пільги медичних і фармацевтичних працівників.

Адміністративно-правові відносини належать до немайнових відносин, які включають і організаційно-управлінські, і регулятивні відносини. Вони виявляють себе переважно у вигляді праворегулятивних (пасивних) та правоохоронних (активних) відносин. Свідченням адміністративно-правової природи цих правовідносин є те, що, по-перше, за своїм змістом вони є публічно-правовими, тобто регулюють питання охорони як індивідуального, так і громадського здоров'я, що мають публічний (а не приватний) інтерес, по-друге, вони виникають на основі дії норм адміністративного права, по-третє, вони регламентуються численними адміністративно-правовими нормами, які містяться в актах (положеннях, правилах, інструкціях, порядках та ін.) органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, зокрема Кабінету Міністрів України, Міністерства охорони здоров'я України та інших центральних органів виконавчої влади, нарешті місцевих рад. І найважливіше –

у цих відносинах завжди однією із сторін є орган публічної влади, медичної адміністрації чи їх посадова особа, а другою – людина/фізична особа, медичний працівник, заклад охорони здоров'я, і ці відносини формуються на засадах нерівності сторін, службової субординації, підлеглості другої сторони першій.

Правовідносини в кожній галузі чи сфері людської життєдіяльності мають свої особливості, які виявляються в основному через їх специфічний суб'єктний склад. Суб'єктами правовідносин є їх учасники, носії суб'єктивних прав і обов'язків. Основним суб'єктом правовідносин у сфері охорони здоров'я є фізична особа, яка звертається за медичною допомогою або, в силу певних обставин, яка їй надається без такого звернення (наприклад, потерпілому від стихійного лиха), а також особа, до якої застосовуються заходи примусового лікування, або вона є учасником медичного експерименту. У цих відносинах вона набуває статусу пацієнта. Разом із тим окремим суб'єктом цих правовідносин може бути не лише окрема фізична особа, а певна сукупність цих осіб (трудо-вий колектив підприємства, установи, організації чи населення села, селища, міста), у яких щодо охорони їх здоров'я виникає певний публічний інтерес.

Іншим суб'єктом цих правовідносин є медичний працівник чи заклад охорони здоров'я, який таку допомогу надає чи може надати. Медичні та фармацевтичні працівники (працівники охорони здоров'я) – усталене правове поняття, яке вживається як в актах чинного законодавства, так і в науковій, зокрема юридичній та медичній, літературі [10,

с. 489]. Працівники охорони здоров'я – це окрема категорія працівників, професійна діяльність яких спрямована на профілактику, діагностику і лікування захворювань чи реабілітацію хворих, здійснення інших заходів охорони їхнього здоров'я. Адміністративно-правовий режим відносин у сфері охорони здоров'я полягає у встановленні для учасників цих відносин, а передусім для пацієнтів та осіб медичного персоналу, обов'язкових правил, які стосуються профілактики, діагностики, лікування захворювань та реабілітації осіб, що були хворі на ці недуги, та заборони здійснення певних видів діяльності (наприклад, заборони займатись усіма видами педагогічної праці в навчальних закладах особам, хворим на відкриту форму туберкульозу, та ін.).

Суб'єктами цих правовідносин можуть виступати також органи державної влади та місцевого самоврядування, державні та комунальні службовці, підприємства, установи, організації, юридичні і фізичні особи та їх об'єднання. Суб'єктами правовідносин у цій сфері є також заклади охорони здоров'я, які можуть бути як наділені правами юридичної особи, так і без таких прав. Відповідно до ст. 3 Основ, заклад охорони здоров'я – це юридична особа будь-якої форми власності та організаційно-правової форми або її відокремлений підрозділ, основним завданням яких є забезпечення медичного обслуговування населення на основі відповідної ліцензії та професійної діяльності медичних (фармацевтичних) працівників [1].

Адміністративні правовідносини у сфері охорони здоров'я можуть виникати: 1) між особою (пацієнтом) і за-

кладом охорони здоров'я; 2) між лікарем та адміністрацією закладу охорони здоров'я; 3) між адміністрацією та власником медичного закладу; 4) між закладом охорони здоров'я та органами державної влади і місцевого самоврядування, а також у будь-якій іншій комбінації зазначених суб'єктів.

Для того щоб стати суб'єктом правовідносин у цій сфері, їх учасники мають бути наділені правоздатністю і дієздатністю – спеціальним правовим статусом, який об'єднується поняттям правосуб'єктності. Під правосуб'єктністю учасника правовідносин у сфері охорони здоров'я слід розуміти передбачену нормами права здатність і можливість мати і користуватися суб'єктивними правами і нести юридичні обов'язки [11, с. 93].

У теорії правовідносин їхнім об'єктом вважають те явище, на яке спрямовано керівний вплив суб'єкта: поведінка, свідомість, матеріальні цінності, нематеріальні блага та ін. [12, с. 16]. Об'єктом адміністративних правовідносин у сфері охорони здоров'я можуть бути:

1) поведінка (дії) людей і організацій (наприклад, надання пацієнту необхідної медичної допомоги);

2) нематеріальні блага – честь, життя і здоров'я громадянина;

3) матеріальні блага – речі, рухоме і нерухоме майно, медична апаратура та обладнання, лікарські засоби, медичні інструменти, медичні документи та ін.

Українське законодавство про охорону здоров'я регулює декілька видів адміністративних правовідносин, аналіз яких дозволяє виявити специфіку кож-

ного з цих видів та відмежувати його від інших. За змістовим критерієм їх можна розділити на такі групи правовідносин, які виникають:

– у процесі організації надання медичної допомоги і здійснення заходів щодо охорони здоров'я населення;

– у процесі визначення адміністративно-правового статусу суб'єктів, які отримують і які надають медичну допомогу;

– у процесі організації та забезпечення санітарно-гігієнічного і санітарно-епідеміологічного благополуччя населення та здійснення державного санітарного нагляду;

– у процесі державного і муніципального управління наданням медичної допомоги і державного регулювання господарської діяльності у сфері охорони здоров'я;

– у процесі безпосереднього надання медичної допомоги;

– в окремих напрямках медичної діяльності: терапії, хірургії, психіатрії, імунопрофілактиці, трансплантології, клінічному випробовуванні лікарських засобів та ін.

Висновки. Реформування відносин у сфері охорони здоров'я неможливе без використання адміністративно-правових засобів регулювання. Зокрема, перспективним є дослідження методів адміністративно-правового регулювання відносин у цій сфері, а саме поєднання імперативного та елементів диспозитивного методів і формування на цій основі універсального методу адміністративного права, який поєднує в собі риси як першого, так і другого.

Список використаної літератури

1. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листоп. 1992 р. № 2801-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 19.
2. Ожегов С. И. Словарь русского языка: Ок. 70 000 слов / С. И. Ожегов ; под ред. Н. Ю. Шведовой. – 23-е изд., испр. – М. : Рус. яз., 1991. – С. 231.
3. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. Т. 2 / уклад.: В. В. Яременко, О. М. Сліпушко. – К. : Аконіт, 1999. – С. 142.
4. Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков [та ін.]. – 2-ге вид., переробл. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 872 с.
5. Журавель В. И. Системе здравоохранения – новые организационно-управленческие модели / В. И. Журавель // Актуальные проблемы правового регулирования медицинской деятельности : материалы 1-й Всерос. науч.-практ. конф., Москва, 16 мая 2003 г. / под общ. ред. С. Г. Стеценко. – М. : Изд. группа «Юрист», 2003. – С. 189.
6. Про затвердження Гігієнічної класифікації праці за показниками шкідливості та небезпечності факторів виробничого середовища, важкості та напруженості трудового процесу [Електронний ресурс] : наказ МОЗ України від 27 груд. 2001 р. № 528. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1039.2531.0>.
7. Про затвердження порядку проведення експертизи документів, що подаються для видачі сертифікатів на ввезення в Україну та вивезення з України наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів [Електронний ресурс] : наказ МОЗ України від 16 лют. 2004 р. № 86. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0302-04>.
8. Нормативно-правові акти з питань охорони здоров'я за 2011 рік / М-во охорони здоров'я України. – К., 2012. – 48 с.
9. Про порядок проведення медичного огляду та спеціальної перевірки особи, яка претендує на зайняття посади, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування : наказ МОЗ України від 30 лип. 2012 р. № 578 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 69. – Ст. 2826.
10. Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 3. – К. : Вид-во «Укр. енцикл.» ім. М. П. Бажана, 2001. – 782 с.
11. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с.
12. Стеценко С. Г. Медичне право України : підручник / за заг. ред. С. Г. Стеценка. – К. : Всеукр. асоц. видавців «Прав. єдність», 2008. – 507 с.

Стаття надійшла до редколегії 26.02.2014.

Гладун З. Адміністративно-правове регулювання отношений в області здравоохранения по законодательству Украины

В статье рассмотрены категории «правовая охрана здоровья», «объекты и субъекты охраны здоровья», «административно-правовая охрана здоровья». Автор различает «охрану индивидуального здоровья человека и охрану общественного здоровья», утверждая, что они регулируются нормами практически всех отраслей права, однако доминирующими среди них являются нормы административного и гражданского права. В статье сделана попытка провести анализ административно-правовой охраны здоровья, исследованы административно-правовая природа и виды административных правоотношений, возникающих в этой сфере.

Ключевые слова: охрана здоровья, административно-правовые отношения, объекты и субъекты, содержание и виды административно-правовых отношений в сфере охраны здоровья.

Hladun Z. Administrative and legal regulation relationships in the field of health protection due to the legislation of Ukraine

Categories «legal health protection», «objects and subjects of health protection», «administrative and legal health protection» are reviewed in the article. The author distinguishes «protection of individual human health» and «protection of public health», claiming that they are governed by almost all branches of law, but dominant among them are administrative and civil law. The paper contains an analysis of legal and administrative health protection. Administrative and legal nature, types of administrative legal relations arising in this area are observed in the article.

The aim of the paper is to investigate the principles of administrative and legal regulation of relations in the public health system. Speaking on the protection of human health, we mean a system governed by legal rules of social relations in the field, the purpose of which is achieving the highest standards of physical and mental health, where subjects are individuals and legal entities including patients and health professionals, health institutions and public authorities. So among these relationships (organizational, financial, professional, etc.) the most important are the legal relationships that give rise to speak about health care by legislation, or legal health protection.

The objects of legal health protection can be:

- personal health of individual (natural person);
- public health (i. e. health of a certain group of people (enterprise labor collectives, institution, organization, or inhabitants of a village, town, city, district, region or the whole country). Consequently, the objects of administrative and legal relations in the health sector are such intangible benefits as people life and health, as well as their behavior and such tangible assets as movables and immovable property, medical equipment, pharmaceuticals, medical instruments, medical documents, etc.

Central position among the legal norms regulating relations in the field of public health belongs to the administrative law, which suggests administrative and legal health care. It implies taking various measures to ensure and strengthen health due to the administrative law.

Ukrainian legislation on health regulates several types of administrative jural relationships. The analysis of the relationships allows to identify their specifics and to distinguish the difference. According to the criterion they can be divided into the following jural relationships groups, that can be find:

- in the process of providing medical care and taking measures to protect public health;
- in the process of defining the administrative and legal status of legal entities receiving and providing health care;
- in the process of organizing and providing hygienic and sanitary-epidemiological welfare of the population and the implementation of public sanitary inspection;
- in the process of the state and municipal administration of providing health care and government regulation of economic activities in the health sector;
- in the very process of providing health care;
- in some areas of medical practice: therapy, surgery, psychiatry, preventive treatment, transplantation, clinical trials of drugs, etc.

Keywords: health protection, administrative and legal relationships, objects and subjects, content and types of administrative and legal relations in the field of health protection.